最 高 行 政 法 院 判 決

108年度判字第604號

上　訴　人　台塑石化股份有限公司
代　表　人　陳寶郎
訴訟代理人　張嘉真律師
　　姜威宇律師
被上訴人　雲林縣政府
代　表　人　張麗善
訴訟代理人　李建忠律師

上列當事人間損失補償事件，上訴人對於中華民國107年7月26日臺中高等行政法院104年度訴字第225號判決，提起上訴，本院判決如下：

主　文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理　由

一、被上訴人之代表人李進勇於訴訟中變更為張麗善，業據新任代表人聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

二、被上訴人於民國91年11月20日以九一府建工字第0910068785號函核准上訴人所屬麥寮一廠（下稱麥寮一廠）之工廠登記變更案，並將麥寮一廠石油焦高溫氧化裝置（CFB）產物「混合石膏及副產石灰」（下稱系爭產物），於「產品名稱」項下予以登載（下稱91年系爭產品登記）。嗣因雲林縣及彰化縣境內發生數起業者以改良土地或生產低強度抗壓性材料名義，將麥寮一廠產出之水合副產石灰、混合土方、廢鑄砂直接回填土地接觸土壤，或混雜污泥非法處理事業廢棄物案件，被上訴人至上訴人上開廠區查察後，依廢棄物清理法第31條第1項第1款規定，判定麥寮一廠系爭產物為事業廢棄物，並以102年1月28日府環廢字第1023603869號函（下稱102年1月28日函），命上訴人於7日內向雲林縣環境保護局提出事業廢棄物清理計畫書（下稱廢清書）變更申請，及委由合法公民營清除處理機構處理（上訴人對102年1月28日函所提

撤銷訴訟，經原審法院104年度訴更一字第14號判決駁回，本院106年度判字第206號判決駁回上訴而告確定）；被上訴人另以102年1月30日府建行字第1025301536號函（下稱102年1月30日函），廢止91年系爭產品登記（上訴人對102年1月30日函所提撤銷訴訟，業經原審法院102年度訴字第321號判決駁回，本院105年度判字第8號判決駁回上訴而告確定）。被上訴人復以102年7月18日府環廢字第1020071986號函（下稱102年7月18日函），將被上訴人102年1月28日函認定為事業廢棄物「之前」已產出並堆置於麥寮一廠內之系爭產物亦認屬事業廢棄物，命上訴人儘速提出事業廢清書變更申請資料送被上訴人審查，於取得被上訴人審查核備函後，再委由合法公民營廢棄物清除處理機構或具再利用資格之合格再利用廠商清運處理（上訴人對102年7月18日函所提撤銷訴訟，經原審法院104年度訴更一字第17號判決駁回，本院107年度判字第72號判決駁回上訴而告確定）。上訴人以被上訴人作成102年1月28日函及102年1月30日函時，未考量廢止授益處分之補償問題，後續亦未予其任何損失補償，起訴請求被上訴人依行政程序法第126條第1項規定，以其因信賴91年系爭產品登記，於102年2月至104年2月間累計新產生之系爭產物所受財產上損失，補償其新臺幣（下同）682,173,779元，經原審法院104年度訴字第37號判決駁回，本院107年度判字第76號判決駁回上訴而告確定。上訴人又主張被上訴人作成102年7月18日函未考量廢止或撤銷授益處分之補償問題，就102年1月30日函「之前」產出尚庫存中之系爭產物1,175,566噸所受財產上損失（無法出售之售價2元／噸及廢棄物處理價格2,400元／噸），提起行政訴訟，依行政程序法第126條第1項（先位）及第120條第1項（備位），訴請被上訴人應給付其2,823,709,532元（＝1,175,566噸x 2元／噸＋1,175,566噸x 2,400元／噸）及遲延利息，經原審104年度訴字第225號判決（下稱原判決）駁回，上訴人不服，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張、被上訴人在第一審之答辯與陳述，均引用原判決所載。

四、原審斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，以：㈠依本院107年度判字第72號確定判決意旨，可知被上訴人102年7月18日函，僅係其本於廢棄物清理法主管機關地位，就102年1月28日之前產生之事業廢棄物，命上訴人依廢棄物清理法相關規定處置之處分。被上訴人102年1月28日函判定系爭產物為事業廢棄物，其效力（射程）已包含處分作成日之前已堆置上訴人麥寮一廠內之系爭產物。被上訴人102年7月18日函並無再行認定102年1月28日「之前」產生之系爭產物為事業廢棄物之必要。上訴人主張被上訴人102年7月18日函將102年1月28日函認定系爭物品為事業廢棄物「之前」所產生之庫存產物，亦認定屬事業廢棄物，其法源依據為行政程序法第123條第4款云云，並不足採，102年7月18日函並非授益處分之廢止，即無行政程序法第126條第1項所規定「原處分機關依第123條第4款規定廢止授予利益之合法行政處分」之情形，自無受益人請求因信賴該處分致遭受財產上之損失，給予合理補償規定之適用餘地。㈡被上訴人102年7月18日函並非重新認定系爭產物為事業廢棄物，其內容並無廢止上訴人歷年來申請之廢清書，亦不及於廢止91年系爭產品登記之處分。㈢依本院105年度判字第8號判決意旨，可知系爭產物是否為事業廢棄物之認定，與91年系爭產品登記無涉。上訴人主張被上訴人102年1月30日函廢止91年系爭產品登記之效力，應僅及於102年1月30日以後產出之系爭產物，不及於之前已產出庫存部分，該系爭產物之庫存係因被上訴人102年7月18日函，始失去產品之認定云云，顯不足採。㈣上訴人雖主張被上訴人於相關訴訟中曾稱102年7月18日函係以行政程序法第123條第4款為據而廢止。惟查，被上訴人於上揭訴訟中之陳述，顯係誤解廢棄物清理法第31條第1項第1款、同法施行細則第12條第1項第3款及行政程序法第123條關於授益處分之廢止等規定之故。至於上訴人主張其信賴基礎尚有相關環評

文件、被上訴人歷年來之水污染防制措施、固定污染源操作許可證、回覆下游廠商回文、對上訴人之行政指導乙節，經查，被上訴人102年7月18日函並未廢止前揭相關文件，是上揭文件亦無從作為上訴人之信賴基礎而為行政程序法第126條第1項請求損失補償之依據。㈤上訴人對於102年1月28日之前生產庫存之系爭產物，既係本於其發電生產計畫之目的，則製程所產生目的以外之系爭產物，實難認係上訴人因信賴91年系爭產品登記所計畫生產，上訴人並無信賴表現可言。㈥上訴人出售副產石灰（水化）所簽訂之買賣合約，其售價每公噸僅2元，卻需另外補貼買方高額使用成本補助費（每公噸約650元），足見上訴人補貼遠高於售價之使用成本費方得成交，事實上已失其市場價值，上訴人並無淨收入。類此情形，行政院環境保護署102年1月28日環署廢字第1020009551號函亦認：「應改認定其為廢棄物，除請工商登記單位取消其產品項目登記外，並依事業廢棄物清除處理或再利用相關規定加強管理。」從而，被上訴人據此對上訴人作成102年1月28日函、102年1月30日函及102年7月18日函，並無違誤。㈦上訴人雖主張：將系爭產物視為事業廢棄物，上訴人需交由廢棄物清理機構處理，因此額外支出2,821,358,400元，此即上訴人因被上訴人廢止原授益處分所受之直接損害云云。惟查，上訴人需支出之清理費用，係出於系爭產物不具市場經濟價值所致，核與上訴人信賴被上訴人原認定其為產品之授益處分間不具相當因果關係，故非屬信賴損失範圍。又上訴人並無信賴表現，已如前述，縱認上訴人得主張信賴利益，仍應以上訴人已售出或依已定計畫得售出之系爭產物為限，非謂系爭產物於102年1月28日經被上訴人改認定為廢棄物後，其自91年11月20日登載於產品名稱項下以來無法售出而累積堆置之庫存，均得主張信賴利益之損失補償。蓋上訴人累積無法售出之庫存，於歷年產出時即已享有信賴其為產品之利益，且有足夠之時間可供銷售，嗣因不具市場經濟價值而無法售出，應認已耗盡信賴其為產品之利益，並

非被上訴人未給予出售之時間，自不得再主張信賴利益之損失補償。㈧上訴人備位主張被上訴人102年7月18日函是撤銷授益處分，故依行政程序法第120條第1項規定，請求處分撤銷後之損失補償云云。惟查，被上訴人102年7月18日函並無撤銷任何違法授益處分。且上訴人就被上訴人102年1月28日函、102年1月30日函及102年7月18日函，循序提起行政爭訟，均經判決駁回確定，故上揭處分均屬合法，並無「授予利益之違法行政處分經撤銷」之情形，核與行政程序法第120條規定之要件不符。是上訴人基於上揭相同事實，依行政程序法第120條第1項規定請求被上訴人給予撤銷違法授益處分之損失補償2,823,709,532元及遲延利息，亦無理由等語。

五、本院經核原判決結論並無違誤，茲再補充論述如下：

㈠按行政程序法第119條規定：「受益人有下列各款情形之一者，其信賴不值得保護：一、以詐欺、脅迫或賄賂方法，使行政機關作成行政處分者。二、對重要事項提供不正確資料或為不完全陳述，致使行政機關依該資料或陳述而作成行政處分者。三、明知行政處分違法或因重大過失而不知者。」第120條規定：「（第1項）授予利益之違法行政處分經撤銷後，如受益人無前條所列信賴不值得保護之情形，其因信賴該處分致遭受財產上之損失者，為撤銷之機關應給予合理之補償。（第2項）前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。（第3項）關於補償之爭議及補償之金額，相對人有不服者，得向行政法院提起給付訴訟。」第123條第4款規定：「授予利益之合法行政處分，有下列各款情形之一者，得由原處分機關依職權為全部或一部之廢止：……四、行政處分所依據之法規或事實事後發生變更，致不廢止該處分對公益將有危害者。……」第126條規定：「（第1項）原處分機關依第一百二十三條第四款、第五款規定廢止授予利益之合法行政處分者，對受益人因信賴該處分致遭受財產上之損失，應給予合理之補償。（第2項）第一百二十條第二項、第三項及第一百二十一條第二項之規定，於前項補

償準用之。」依上開規定可知，當事人對合法行政處分之存在，具有值得保護之信賴，並因廢止受有損失，應給予補償。惟行政處分之受益人主張信賴保護，仍應具備：1.信賴基礎：即行政機關表現在外具有法效性之行政行為；2.信賴表現：即人民基於上述之法效性行政行為所形成之信賴，實際開始規劃其生活或財產之變動，並付諸表現在外之實施行為；3.信賴在客觀上值得保護等要件，如不具備上開要件，自無信賴保護原則之適用。且補償之範圍，必須限定於該損失係因信賴授益處分之存在而發生者，亦即損失與信賴必須有相當因果關係存在。

㈡上訴人提起本件給付訴訟，無非係主張其基於91年系爭產品登記之信賴，認系爭產物可合法產銷，然被上訴人作成102年7月18日函認定102年1月28日之前所產出而仍堆置廠內之系爭產物亦為事業廢棄物，屬上開授益處分之廢止或撤銷，因就上訴人上開庫存系爭產物1,175,566公噸所受財產上損失，提起行政訴訟，依行政程序法第126條第1項（先位）及第120條第1項（備位），訴請被上訴人應給付其2,823,709,532元及遲延利息等情，有起訴狀及準備書狀可按。然查，麥寮一廠系爭產物於91年11月20日經被上訴人核准為工廠登記證所載之合法登記產品；嗣經被上訴人至上開廠區查察後，依廢棄物清理法第31條第1項第1款規定，改判定上訴人所產系爭產物為事業廢棄物，並以102年1月28日函命其提出廢清書變更申請，及委由合法公民營清除處理機構處理，上訴人對102年1月28日函所提撤銷訴訟，已經原審法院104年度訴更一字第14號及本院106年度判字第206號判決駁回其訴及上訴而告確定；被上訴人另以102年1月30日函廢止91年系爭產品登記，上訴人對102年1月30日函不服所提撤銷訴訟，亦經原審法院102年度訴字第321號及本院105年度判字第8號判決駁回其訴及上訴而告確定；又被上訴人102年7月18日函以102年1月28日函之前已產出並堆置於廠內之系爭產物仍為事業廢棄物，命上訴人儘速提出廢清書變更申請資料送審，於

核備後再委由廢棄物清除處理機構或再利用廠商清運處理，上訴人對102年7月18日函不服所提撤銷訴訟，亦經原審法院104年度訴更一字第17號及本院107年度判字第72號判決駁回其訴及上訴而告確定；上訴人又以被上訴人作成102年1月28日函及102年1月30日函時，未考量廢止授益處分之補償問題，後續亦未給予上訴人任何損失補償，訴請被上訴人依行政程序法第126條第1項規定，就其因信賴91年系爭產品登記，於102年2月至104年2月間累計產生之系爭產物所受財產上損失，請求被上訴人補償682,173,779元，亦經原審法院104年度訴字第37號及本院107年度判字第76號判決駁回其訴及上訴而告確定等情，為原審依卷證資料及調查所得而依法確定之事實，核與卷附證據並無不符。

㈡又按行政訴訟法第213條規定：「訴訟標的於確定之終局判決中經裁判者，有確定力。」故訴訟標的於確定終局判決中經裁判，嗣後當事人即不得為與該確定判決意旨相反之主張，法院亦不得為與該確定判決意旨相反之判斷。前案確定判決中兩造得主張一切法律理由、事實及證據作為攻擊防禦方法以支持其請求，此事實、證據及法律理由之主張，於判決確定後，即被排除而不得主張，此為既判力之失權效（遮斷效）。是原審法院102年度訴字第321號及本院105年度判字第8號確定判決有關維持被上訴人102年1月28日函；原審法院102年度訴字第321號及本院105年度判字第8號確定判決有關維持被上訴人102年1月30日函；原審法院104年度訴更一字第17號及本院107年度判字第72號確定判決有關維持被上訴人102年7月18日函；原審法院104年度訴字第37號及本院107年度判字第76號確定判決有關駁回上訴人主張依行政程序法第126條第1項規定，有信賴91年系爭產品登記而於102年2月至104年2月間累計產生系爭產物所受財產上損失之682,173,779元補償請求，基於既判力之失權效，上訴人原得主張之事實、證據及法律理由，於判決確定後，即被排除而不得主張，於本件亦不得再予爭執。

㈣原判決業論明：被上訴人102年7月18日函僅係其本於廢棄物清理法主管機關地位，就102年1月28日之前產生之事業廢棄物，命上訴人依廢棄物清理法相關規定處置；102年1月28日函判定系爭產物為事業廢棄物，其效力（射程）已包含處分作成日之前已堆置上訴人麥寮一廠內之系爭產物，102年7月18日函並無再行認定102年1月28日之前產生之系爭產物為事業廢棄物之必要，上訴人主張102年7月18日函將102年1月28日函認定系爭物品為事業廢棄物「之前」所產生之庫存，亦認屬事業廢棄物，其法源依據為行政程序法第123條第4款云云，並不足採；依被上訴人102年7月18日函之內容，並無廢止上訴人歷年來申請之廢清書，且其規制效力亦不及於廢止91年系爭產品登記，故102年7月18日函並無廢止合法行政處分即上訴人所稱信賴基礎之情事；上訴人對於102年1月28日之前生產庫存之系爭產物，既係本於其發電生產計畫之目的，則其製程所產生發電目的以外之系爭產物，實難認係因信賴被上訴人91年系爭產品登記而計畫生產系爭產物，上訴人並無信賴表現可言；又被上訴人於102年7月18日函之前，並無另判定102年1月28日前生產之系爭產物非屬事業廢棄物之所謂授予利益之前處分存在，堪認102年7月18日函之性質，並非授益處分之廢止；被上訴人102年7月18日函既非屬授益處分之廢止，即無行政程序法第126條第1項規定「原處分機關依第一百二十三條第四款、第五款規定廢止授予利益之合法行政處分」之情形，自無受益人得請求因信賴行政處分致遭受財產上損失而應給予合理補償規定之適用餘地，無庸討論上訴人是否有該條所規定值得信賴保護之情形，是上訴人以被上訴人102年7月18日函係廢止授益處分，請求被上訴人依行政程序法第126條為廢止授益處分為信賴補償，自屬無據；又被上訴人102年7月18日函並無撤銷任何違法授益處分，且上訴人分別就被上訴人102年1月28日函、102年1月30日函及102年7月18日函所提行政爭訟，均經判決駁回確定，自應認上揭處分均屬合法，並無「授予利益之違法行政處分經

撤銷」之情形，是上訴人備位依行政程序法第120條第1項請求被上訴人給予撤銷違法授益處分後之損失補償2,823,709,532元及遲延利息，亦為無理由等語，原判決已明確論述其認定事實之依據及理由，並對上訴人之主張如何不足採之論證取捨等事項已為論斷，並無違反經驗法則、證據法則或判決適用法規不當或不備理由之違背法令，核無違誤。上訴人上訴意旨以：因環評文件核准開發系爭製程，並於91年11月20日於工廠登記證新增系爭產物之產品登記，且廢清書亦核准為產品，無須為廢棄物處理，上訴人始改採石油焦之製程，嗣持續產出系爭產物，即為信賴表現；且依工廠管理輔導法第16條第2項及第32條之規定，上訴人如未取得系爭工廠登記證之變更產品登記，必遭連續處罰，則上訴人自係信賴該工廠登記，始合法製造系爭產物；原判決未對上訴人所提之證據予以審酌，逕引前案理由即認上訴人生產系爭產物非屬信賴表現，構成漏未適用企業法遵經驗法則及相關工廠登記證之違法云云，則為上訴人所執一己主觀之見解，洵非可採。

㈤至於上訴人上訴意旨以：被上訴人於另案原審法院103年度訴字第21號事件103年3月26日及103年4月16日準備程序期日，已自承102年7月18日函之性質為授益處分之廢止，原判決竟認102年7月18日函並非授益處分之廢止，顯與卷附證據不符，有違證據法則，又廢清書准予備查某項物品屬產品，非列為廢棄物處理者，則無廢棄物清理法上之義務，是廢清書之產品認定，自屬授益處分，本院107年度判字第336號判決意旨亦表明廢清書經雲林縣政府審查後予以核准，具有法效性，自不能以嗣後廢止，課予上訴人行政法上義務，上訴人基於核備之廢清書產品認定之授益處分效力，合法信賴系爭產物為產品而非廢棄物，被上訴人以102年7月18日函命上訴人另提廢清書，自係廢止原廢清書之授益處分，自應依行政程序法第126條給予上訴人損失補償，原判決逕認被上訴人102年7月18日函之前，並無另判定102年1月28日前生產系爭

產物非屬事業廢棄物之所謂授予利益之前處分，顯與卷附證據之廢清書內容不符，有違證據法則云云。惟查，原判決業指明被上訴人102年7月18日函僅係其本於廢棄物清理法主管機關地位，就102年1月28日之前產生之事業廢棄物，命上訴人依廢棄物清理法相關規定處置，被上訴人於上揭另訴中之陳述，顯係誤解廢棄物清理法第31條第1項第1款、同法施行細則第12條第1項第3款及行政程序法第123條關於授益處分之廢止等規定之故等語，已論明不採被上訴人另案主張之得心證依據及理由，並無違背證據法則之判決違背法令。至於本院107年度判字第336號判決之事實基礎，係因臺灣臺南地方法院檢察署（現更名為臺灣臺南地方檢察署）接獲檢舉有非法棄置情形，於102年1月24日會同臺南市政府環境保護局（下稱臺南環保局）等機關人員，前往臺南市官輝土石方資源堆置場及宏昇土石方資源堆置場稽查，當場查獲其正收受上訴人產生之系爭產物，嗣臺南環保局以上訴人違反廢棄物清理法第28條第1項第3款規定，而依同法第52條予以裁處罰鍰，並命限期完成改善，然因被上訴人係至102年1月28日函始將系爭產物改判定為事業廢棄物，上開102年1月24日稽查之時，系爭產物仍非事業廢棄物，因而該判決所稱「自不能以嗣後廢止，課予上訴人行政法上義務」等語，係指臺南環保局不得以被上訴人102年1月28日函改判定事業廢棄物之效力，溯及其102年1月24日所稽查該土石方資源堆置場收受系爭產物之事實，而課予上訴人限期完成改善之行政法上義務等情，惟此與本件被上訴人102年7月18日函係以上訴人當時仍堆置廠內之系爭產物（即使係於102年1月28日函之前已產出），均屬102年1月28日函所判定之事業廢棄物，向後應依事業廢棄物之型態清理（上訴人須提出廢清書變更申請），兩者事實基礎有別，無從執為有利於上訴人之認定。

㈥上訴意旨另指原判決漏未依行政程序法第126條第2項準用同法第120條第2項受益人因該處分存續可得利益之規定，未能肯定上訴人於授益處分存續期間內享有將系爭產物繼續合法

庫存、自用或出售、無須負擔廢棄物清運處理成本之利益，反而限縮上訴人之信賴利益僅於已使用或已售出部分，不及於庫存部分，且未慮及系爭產物庫存量為1,175,566噸，僅為環評核准庫存量半數，係為後續六輕四期或五期廠區擴建計畫所預留，並非毫無經濟價值，卻因廢止處分而須立刻負擔高達28億元之損失，即便改為廢棄物再利用方式，上訴人仍需支付再利用廠商費用而受有損失，應構成判決不備理由、適用行政程序法第126條第1項規定不當及漏未依行政程序法第126條第2項準用第120條第2項規定之違法云云。實則，行政程序法第120條第2項固規定：「前項補償額度不得超過受益人因該處分存續可得之利益。」惟原判決既認上訴人並無信賴基礎及信賴表現，不符行政程序法第126條第1項及第120條第1項訴請補償之要件，業如前述，自無須再深究同法第120條第2項有關補償額度規定及其適用範圍。上訴人上開主張，自無可採。

㈦綜上，原判決就上訴人欠缺信賴基礎及信賴表現，不符行政程序法第126條第1項及第120條第1項訴請補償之要件，業已詳述其得心證之依據及理由，並就上訴人之主張何以不足採取，分別予以指駁甚明，其認事用法並無違誤，所適用之法規與該案應適用之法規並無違背，與司法院大法官解釋亦無牴觸，並無上訴意旨所指判決不適用法規或適用不當、判決不備理由之情形。其餘上訴意旨無非重述其在原審業經提出而為原判決摒棄不採之主張，並執其個人一己主觀之法律見解為指摘，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

六、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1項、第98條第1項前段，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　108　　年　　12　　月　　31　　日

最高行政法院第三庭

審判長法官　吳　明　鴻

法官　蕭　惠　芳

法官　曹　瑞　卿

法官　林　欣　蓉

法官　高　愈　杰

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　109　年　1　月　2　日

書記官　莊　俊　亨